

C-083-13

Sentencia C-083/13

TRAMITE EN EL CONGRESO DE LAS OBJECIONES GUBERNAMENTALES-Inhibición para decidir por ineptitud sustantiva de la demanda

REGLAMENTO DEL CONGRESO-Procedimiento de las objeciones presidenciales/OBJECIONES GUBERNAMENTALES-Procedimiento

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Jurisprudencia constitucional/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Requisitos

Referencia: expediente D-9209

Demandada de inconstitucionalidad contra los artículos 197, 198 y 199 de la Ley 5^a de 1992 “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”

Demandante:

Evaristo Rafael Rodríguez Felizzola

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá DC, veinte (20) de febrero de dos mil trece (2013)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política, el ciudadano Evaristo Rafael Rodríguez Felizzola instauró demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 197, 198 y 199 de la Ley 5ª de 1992 “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”.

En auto del 25 de julio de 2012, se resolvió admitir la demanda, se ordenó su fijación en lista y, simultáneamente, se corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. De igual manera, se dispuso comunicar la iniciación del presente proceso de inconstitucionalidad al Congreso de la República, a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Corporación De Justicia y a las Facultades de Derecho de las Universidades de los Andes, Externado, Rosario y Javeriana, para que, si lo estimaban conveniente, interviniieran impugnando o defendiendo las disposiciones acusadas.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 del Texto Superior y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de los artículos demandados, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 40.483 de junio 18 de 1992:

“LEY 5 DE 1992

Por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes.

(...)

Artículo 197.- Objeciones presidenciales. Si el Gobierno objetare un proyecto de ley, lo devolverá a la Cámara en que tuvo origen.

Si las Cámaras han entrado en receso, deberá el Presidente de la República publicar el proyecto objetado dentro de los términos constitucionales.

Artículo 198.- Término para la objeción. El Gobierno dispondrá de seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto, si no consta de más de veinte (20) artículos; de diez (10) días si el proyecto contiene de veintiuno (21) a cincuenta (50) artículos; y hasta de veinte (20) días cuando los artículos sean más de cincuenta (50).

Artículo 199.- Contenido de la objeción presidencial. La objeción a un proyecto de ley puede obedecer a razones de inconstitucionalidad o de inconveniencia.

1o. Si fuere por inconstitucionalidad y las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que decida sobre su exequibilidad dentro de los seis (6) días siguientes. Este fallo obliga al Presidente a sancionar la ley y a promulgarla. Pero, si se declara inexequible, se archivará el proyecto.

Si la Corte Constitucional considera que el proyecto es parcialmente inexequible, así lo indicará a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga o integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte.

2o. Si fuere por inconveniencia y las Cámaras insistieren, aprobándolo por mayoría absoluta, el Presidente sancionará el proyecto sin poder presentar nuevas objeciones."

III. DEMANDA

El accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de las normas que regulan la facultad presidencial de objetar los proyectos de ley, en cuanto excluyen de dicha posibilidad a los proyectos de acto legislativo aprobados por el Congreso de la República. En este orden de ideas, el actor considera que las disposiciones acusadas vulneran los artículos 1°, 4°, 113 y 188 del Texto Superior, por las razones que a continuación se exponen:

3.1. Los artículos 1° y 113 de la Constitución establecen los principios fundamentales de separación y equilibrio entre los poderes públicos, como pilares del Estado Social de Derecho. En desarrollo de estos principios, el Congreso ejerce control político sobre el Gobierno Nacional y, así mismo, éste ejerce control sobre los actos del parlamento. Para que exista un efectivo equilibrio entre los citados poderes, es preciso entender que el

artículo 113 del Texto Superior, contiene la facultad del Presidente de la República de formular objeciones a los proyectos de acto legislativo aprobados por el Congreso. Sólo así puede asegurarse que exista reciprocidad en el ejercicio del poder, con miras a preservar los derechos ciudadanos y la supremacía constitucional.

En criterio del actor, el artículo 113 de la Constitución establece las bases de la potestad del Presidente de la República para objetar los proyectos de acto legislativo, por lo que las normas acusadas al recortar dicha atribución incurren en una omisión que quebranta los principios de separación y equilibrio de los poderes públicos, incluso, con riesgo de permitir la ruptura del orden constitucional. En este sentido, por ejemplo, el accionante se pregunta: ¿qué sucedería cuando el Congreso aprueba una reforma constitucional que impone la pena de muerte o reinstaura la esclavitud?

Como respuesta al citado interrogante, el demandante señala que el Presidente no tiene la obligación constitucional de promulgar una reforma que sustituye elementos esenciales de la Constitución o que la destruyen. Una adecuada lectura del Texto Superior indicaría que dicha autoridad estaría habilitada para formular objeciones contra actos legislativos, a partir del desarrollo del mandato de reciprocidad en el ejercicio del control al poder público.

En este punto, el actor concluye que el único poder que se encuentra al margen de controles es el del pueblo soberano. Siendo ello así, el Congreso no ostenta un poder absoluto y, en consecuencia, la intervención del Presidente de la República planteando objeciones en el proceso de formación de un acto legislativo, no desconoce la Constitución. Son entonces equivocadas las posturas que niegan la facultad de objeción, pues omiten considerar que el legislador es titular, únicamente, de un poder para reformar y no para sustituir la Carta Fundamental.

3.2. El artículo 4º del Texto Superior consagra el principio de supremacía normativa de la Constitución, por virtud del cual la Carta Política está por encima de cualquier otro precepto normativo y, con mayor razón, de cualquier proyecto de norma jurídica.

Una de las expresiones del citado principio, es la posibilidad de plantear objeciones no sólo frente a normas de rango legal, sino también de contenido constitucional, cuando ello resulte necesario para garantizar la supremacía del Texto Superior.

Para el actor, las constituciones se adoptan como normas supremas del ordenamiento y como fuente, límite y control de los poderes públicos. Ninguno de ellos puede pretender ubicarse por encima de la Constitución, ni demandar que sus actos o proyectos de actos estén exentos de control. Es precisamente el principio de supremacía, el que autoriza al Presidente de la República a formular objeciones a los proyectos de acto legislativo dado que, como cualquier otra autoridad, “no está obligado por actuaciones o proyectos de actos contrarios a la Constitución”.

“En síntesis, el principio de supremacía constitucional contemplado en el artículo 4° de la Constitución Política autoriza al Presidente de la República a presentar objeciones a los proyectos de acto legislativo. Por su parte, las normas acusadas de inconstitucionales, contenidas en los artículos 197, 198 y 199 de la Ley 5ª de 1992, cercenan esa función del Presidente de la República. Mientras la norma superior autoriza al Presidente a presentarlas, las normas de inferior jerarquía, esto es, los artículos 197, 198 y 199 acusados, niegan esa posibilidad, de donde derivan su inconstitucionalidad. De allí que deben ser retiradas del ordenamiento o, al menos, el sentido normativo contrario a la Constitución Política”.

3.3. En desarrollo de lo anterior, el accionante advierte que el Presidente de la República es símbolo de la unidad nacional y que, en virtud del artículo 188 del Texto Superior, se encuentra vinculado por el juramento de cumplir la Constitución y las leyes y de “garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos”. La observancia de los citados compromisos torna indispensable el reconocimiento de la facultad de objetar los actos legislativos, cuando los mismos resultan contrarios a los mandatos previstos en la Constitución o puedan afectar los derechos y libertades de los ciudadanos.

3.4. Por último, el demandante sostiene que hasta el momento la Corte no se ha ocupado del examen de los artículos en esta oportunidad cuestionados, más allá de que en algunas providencias, a manera de obiter dicta, haya indicado la improcedencia de objeciones en relación con actos legislativos[1]. En criterio del actor, no existe cosa juzgada constitucional (CP art. 243), básicamente por las siguientes razones: (i) porque no se han examinado los artículos cuestionados; (ii) porque no existe una sentencia cuya ratio decidendi se refiera a la controversia planteada en esta oportunidad y (iii) porque no se ha desarrollado un examen de la posibilidad de objetar actos legislativos, desde la perspectiva de los artículos 1°, 4°, 113 y 118 del Texto Superior, como se expone en la demanda.

IV. INTERVENCIONES

4.1. Intervención del Senado de la República

4.1.1. El apoderado del Senado de la República solicita declarar la existencia de una cosa juzgada constitucional respecto del artículo 197 de la Ley 5^a de 1992, pues dicha disposición fue objeto de pronunciamiento en la Sentencia C-241 de 1994.

4.1.2. En lo que respecta al artículo 198, el interveniente sostiene que su tenor literal es el mismo del inciso 1º del artículo 166 de la Constitución, por lo que no puede contradecir la Carta Política. Lo mismo acontece con el artículo 199 que recoge lo previsto en el artículo 167 del Texto Superior.

4.1.3. Finalmente, el apoderado del Senado considera que el demandante no formuló cargos concretos contra las disposiciones acusadas, sino que se limitó a “una formulación vaga, abstracta y global de los motivos de inconstitucionalidad”, por lo cual solicita a la Corte proferir un fallo inhibitorio.

4.2. Intervención del Ministerio del Interior

4.2.1. El apoderado del Ministerio del Interior solicita a esta Corporación declarar la exequibilidad de los preceptos legales demandados previstos en la Ley 5^a de 1992. Inicialmente considera que el artículo 227 de la citada ley faculta al Gobierno Nacional para plantear objeciones contra los proyectos de acto legislativo[2]. Tales objeciones constituyen el ejercicio de una competencia del Jefe de Estado que se explica en “el compromiso ineludible de acatar, respetar y hacer cumplir la Constitución y, con ello, de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta”.

La posibilidad de formular objeciones responde al ejercicio de una función autónoma, la cual constituye a su vez una manifestación del principio de colaboración armónica, previsto en el artículo 113 de la Constitución Política.

4.2.2. En este sentido, el interveniente concluye que: “la permanencia de los artículos 197, 198 y 199 de la Ley 5^a de 1992, no comporta el desconocimiento y/o violación de los artículos 1º, 4º y 113 de la Carta Política, en el entendido que [existe] (...) una regla de

remisión normativa que aprueba la aplicación del procedimiento de objeciones presidenciales a los proyectos de acto legislativo”.

4.3. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

4.3.1. El apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicita a la Corte declarar la exequibilidad condicionada de los artículos demandados. Para comenzar el interveniente señala que en la medida en que el artículo 166 del Texto Superior no distingue el tipo de proyecto que se puede objetar y devolver al Congreso de la República, debe concluirse que el Gobierno Nacional se encuentra habilitado para plantear objeciones respecto de los proyectos de acto legislativo. Sin embargo, sostiene que dicha atribución debe hacerse compatible con el ejercicio del poder de reforma, por lo que la devolución de un proyecto sólo procede cuando las modificaciones a la Carta Política impliquen (i) una sustitución de la Constitución o (ii) excedan el ámbito del poder constituyente derivado.

4.3.2. En consecuencia, en criterio del interveniente, las normas demandadas no son incompatibles con la Constitución, siempre y cuando se condicione su exequibilidad “mediante la aceptación de la procedencia de las objeciones del Gobierno en relación con los proyectos de acto legislativo que supongan una sustitución de la Constitución”.

4.4. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

4.4.1. El apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las disposiciones acusadas, en el entendido de que el Presidente de la República puede formular objeciones presidenciales a los proyectos de acto legislativo, de acuerdo con el mismo rigor normativo aplicable respecto de los proyectos de ley.

Para el interveniente es necesario realizar una lectura armónica de los preceptos acusados frente a lo expuesto por este Tribunal en las Sentencias C-294 de 2012 y C-335 de 2008. En la primera, la Corte señaló que le es aplicable al procedimiento de expedición de los actos legislativos, el trámite de aprobación de las leyes, en los términos consagrados en el artículo 227 de la Ley 5^a de 1992. En la segunda, se admitió que el concepto de ley no se restringe al acto normativo proferido por el Congreso de la República, pues el mismo se extiende a toda norma jurídica aplicable al caso concreto, como lo es la Constitución Política o las disposiciones que integran el bloque de constitucionalidad.

Por esta razón, es posible entender que la expresión “proyectos de ley” consagrada en las disposiciones demandadas, se aplica igualmente a las “proyectos de acto legislativo”, es decir, que el Presidente de la República también tiene la facultad de presentar objeciones frente a estos últimos, cuando ellos sean inconvenientes o manifiestamente contrarios a la Constitución.

4.4.2. Adicional a lo expuesto, el apoderado del Ministerio señala que siendo el trámite de aprobación de los actos legislativos más riguroso que el de una ley, no resulta coherente que frente a los primeros se excluya la aplicación del régimen de objeciones, cuando precisamente se trata de un mecanismo constitucional ideado para actuar en defensa del ordenamiento jurídico.

4.4.3. Por otra parte, se afirma que no existe una prohibición constitucional expresa que le impida al Presidente de la República plantear objeciones en contra de actos legislativos. Por el contrario, su aplicación se infiere del artículo 227 de la Ley 5^a de 1992, el cual incorpora las normas del procedimiento legislativo al trámite de las reformas constitucionales, en cuanto sus mandatos no resulten incompatibles.

4.4.4. Por último, el interviniente sostiene que la formulación de objeciones presidenciales respecto de actos legislativos, constituye una manifestación expresa del principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público.

4.5.1. La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República solicita a esta Corporación declarar la exequibilidad de los artículos demandados. Inicialmente hace referencia al peso que en el ordenamiento jurídico tiene el principio de supremacía constitucional (CP art. 4), por virtud del cual ningún poder constituido puede tomar decisiones que transgredan la fisonomía de la Carta o afecten su integridad.

En desarrollo de lo anterior, explica que el poder de reforma de la Constitución está sujeto al cumplimiento de los procedimientos establecidos en el Texto Superior y a los límites axiológicos que se prevén en la Carta. De ahí que, si el Congreso de la República modifica el texto constitucional de manera irregular, ya sea transgrediendo los procedimientos de aprobación o modificando los aspectos fundacionales del paradigma constitucional (sustitución de la Constitución), es necesario que se activen los mecanismos de control para evitar la afectación de la integridad y supremacía de la Carta.

Para estos efectos, en principio, el sistema cuenta con dos herramientas dirigidas a asegurar la supremacía de la Constitución: (i) la acción pública de inconstitucionalidad y (ii) el referendo constitucional derogatorio (CP arts. 241 y 377). No obstante, dichos mecanismos son insuficientes ante la realidad de la entrada en vigencia de una reforma constitucional aprobada mediante acto legislativo. En dichos casos, como las consecuencias de lo aprobado serían obligatorias mientras se agotan los procedimientos previstos para eliminarlas, se estaría ante la ilógica situación de la que Constitución Política permite su violación o sustitución temporal.

La necesidad de evitar la autodestrucción de la Constitución y el uso de la herramienta de la interpretación conforme, conducen a que no sólo sea posible, sino también necesario, “admitir que los actos legislativos pueden ser objetados por el Presidente de la República cuando el proceso de reforma constitucional ha sido violatorio de los procedimientos de reforma previstos en la Carta o cuando el contenido de la reforma implica un socavamiento de los pilares del Estado democrático”. En esta medida, el régimen de las objeciones se erige en el único mecanismo inmediato de protección de la Constitución.

4.5.2. A pesar de lo anterior, el interviniente considera que no le asiste razón al actor en su demanda contra los artículos 197, 198 y 199 de la Ley 5^a de 1992, pues dichos textos no incurren en una omisión legislativa, básicamente (i) porque su marco regulatorio se refiere de forma exclusiva a la procedencia de las objeciones contra proyectos de ley, y (ii) porque la posibilidad de objetar proyectos de acto legislativo se origina de la remisión prevista en el artículo 227 del citado estatuto legal, en la que se “faculta al operador jurídico para incorporar al proceso de reforma constitucional todas las instituciones, figuras, mecanismos, reglas, etc., del proceso legislativo ordinario, que sean compatibles con el de reforma constitucional”.

La compatibilidad de ambos procedimientos se justifica, entre otras, en las siguientes razones: (i) los actos legislativos se sujetan sin traumatismo a las reglas generales de los proyectos de ley; (ii) en el ordenamiento constitucional no existe disposición alguna que excluya la sanción de los actos legislativos y, por ende, como contrapartida, del régimen de las objeciones; y finalmente, (iii) el uso de la citada figura se convierte en un mecanismo que de forma anticipada advierte sobre una eventual infracción de las disposiciones constitucionales, “por lo que no cabe interpretarla como un veto del ejecutivo a la labor del

legislativo, máxime cuando la decisión final respecto de las objeciones por razones de inconstitucionalidad debe ser adoptada por la Corte Constitucional, según el procedimiento ordinario previsto para las leyes."

4.5.3. Conforme a esta argumentación, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República concluye que no es posible acceder a la solicitud del demandante, pues los preceptos legales cuestionados no incurren en una omisión legislativa, al estar contemplada la aplicación de la figura de las objeciones contra actos legislativos en el artículo 227 de la Ley 5^a de 1992.

4.6. Intervención de la Universidad del Rosario

4.6.1. El representante de la Universidad del Rosario solicita a la Corte proferir una decisión inhibitoria y, en su defecto, declarar la exequibilidad de los artículos demandados. En cuanto a la primera solicitud, el interveniente sostiene que se incumplen las cargas de certeza y suficiencia, pues los artículos cuestionados no regulan la hipótesis referente a la procedibilidad de las objeciones gubernamentales contra actos legislativos y, adicionalmente, la acusación se fundamenta en hechos hipotéticos como lo sería el eventual desbordamiento en el uso del poder de reforma por parte del Congreso de la República.

4.6.2 En lo que se refiere a la solicitud subsidiaria, el interveniente afirma que el actor no demostró la existencia de un deber específico que imponga al legislador la obligación de regular el régimen de objeciones frente a actos legislativos. Por lo demás, considera que no es posible derivar de la Constitución una obligación del Congreso que le exija tratar de forma idéntica el procedimiento de adopción de una ley y de un acto legislativo, pues el segundo está sometido a estándares más rigurosos, al implicar una afectación de los principios básicos que rigen a la sociedad. Por esta razón, concluye que cualquier desarrollo normativo sobre este punto debe provenir del Congreso de la República, sin que le sea posible a esta Corporación proferir fallos aditivos.

4.7. Intervención de la Universidad Externado de Colombia

4.7.1. El representante de la Universidad Externado de Colombia interviene en el presente juicio de inconstitucionalidad, en el sentido de solicitar que se declaren exequibles los

preceptos legales demandados, siempre que se entienda que su aplicación no puede negar la posibilidad de que el Presidente de la República formule objeciones a los proyectos de acto legislativo.

4.7.2. Para comenzar el interviniente afirma que los artículos cuestionados no incurren en la omisión legislativa alegada por el actor, pues los mismos se limitan a plantear las reglas de procedencia de las objeciones frente a proyectos de ley. Por el contrario, una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico permite inferir que el régimen de objeciones contra los actos legislativos se deriva del texto del artículo 227 de la Ley 5^a de 1992, el cual permite aplicar el procedimiento legislativo ordinario a los procesos de reforma constitucional, en cuanto no sean incompatibles con las reglas previstas en el Texto Superior.

Dicha compatibilidad se infiere de las siguientes razones: (i) aun cuando la Corte ha establecido, entre otras, en las Sentencias C-222 de 1997, C-543 de 2002, C-208 de 2005, C-178 de 2007 y C-180 de 2007 que la sanción no constituye un requisito de validez de los actos legislativos, su práctica tampoco se encuentra prohibida, caso en el cual, de realizarse, no se podría invalidar el acto de reforma; y además, (ii) la aprobación de una reforma constitucional mediante acto legislativo, no es una actuación ajena a la participación del Gobierno Nacional, básicamente por las reglas que consagran su iniciativa y que le reconocen voz y asiento en su trámite.

4.7.3. Ante esta realidad, es posible sostener que en aplicación del artículo 227 de la Ley 5^a de 1992, es válida la formulación de objeciones contra actos legislativos, en primer lugar, porque no se consagran reglas que afecten la mayorías requeridas en la Constitución como si se tratase del ejercicio de un poder de veto y, en segundo término, porque la reflexión sobre su prosperidad se mantiene en el ámbito del órgano de representación popular.

Por consiguiente, “lo único que se obtiene con las objeciones por parte del Presidente de la República sobre un proyecto de acto reformatorio de la Constitución es reabrir el espacio institucional de reflexión en el que se delibere acerca de las razones que el Jefe de Estado presenta y se tome una decisión más racional y democrática”.

4.8. Intervenciones ciudadanas

Las ciudadanas Diana Paola González García, Johanna Andrea Solarte González y Mercedes Moreno Sánchez presentaron un escrito de intervención, en el que solicitan a la Corte declarar la exequibilidad de los preceptos legales acusados. Para las citadas ciudadanas las normas demandadas constituyen una reproducción de los artículos 165, 166 y 167 de la Constitución, por lo que de ellas no se deriva una prohibición para que el Presidente de la República objete proyectos de acto legislativo.

Por otra parte, se afirma por las intervenientes que la posibilidad de acudir a la figura de la objeción contra actos reformatorios de la Constitución, surgiría de la necesidad de preservar el Texto Superior y de velar por la protección de los derechos fundamentales. Una interpretación en este sentido, le permitiría al Jefe de Estado cumplir con “una de sus más importantes funciones como lo es proteger la Constitución, velar por [su defensa] y verificar que los proyectos de ley aprobados por el Congreso no vulneren los derechos y libertades de los coasociados, tal como lo exige el artículo 188 Superior”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

5.1. El Procurador General de la Nación solicita a la Corte proferir un fallo inhibitorio por ineptitud sustancial de la demanda. Para comenzar, la Vista Fiscal sostiene que el actor pretende encontrar contenidos implícitos en las disposiciones acusadas, desconociendo la carga de certeza que se exige en formulación de las demandas de inconstitucionalidad. En este sentido, el Procurador afirma que basta una “lectura desprevenida de los artículos 4º y 113 Superiores, para advertir que ninguno de ellos prevé de manera explícita o implícita que el Presidente de la República tenga competencia para objetar proyectos de acto legislativo reformatorio de la Carta”.

5.2. Por lo demás, ni la supremacía de la Constitución, ni la división de las funciones del poder público, tienen la entidad suficiente para derivar de su rigor normativo la posibilidad de objetar actos legislativos. Ello es así, por una parte, porque el Presidente de la República no es el único responsable de ejercer el control de constitucionalidad y, por la otra, porque la distribución de competencias entre varias autoridades públicas no conduce a entender –per se– que todo proyecto tramitado por el Congreso pueda ser objetado.

5.3. Finalmente, la Vista Fiscal considera que no se acredita la ocurrencia de una omisión legislativa y que la misma no se puede inferir del precepto constitucional que obliga al

Presidente de la República a garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos. Por lo demás, los preceptos acusados se limitan a reproducir lo señalado por los artículos 166 y 167 de la Constitución, sin que dicha circunstancia hubiese sido advertida por el actor.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

6.1. Competencia

La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 197, 198 y 199 de la Ley 5^a de 1992, “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”, presentada por el ciudadano Evaristo Rafael Rodríguez Felizzola, en los términos del numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política.

6.2. Problema jurídico y esquema de resolución

De acuerdo con los argumentos expuestos en la demanda, en las distintas intervenciones y teniendo en cuenta el concepto de la Vista Fiscal, le corresponde a esta Corporación establecer, si el Congreso de la República incurrió en una omisión legislativa relativa al excluir de la regulación prevista en los artículos 196, 197 y 198 de la Ley 5^a de 1992, la facultad del Gobierno Nacional de objetar proyectos de acto legislativo, en contra de los principios de supremacía constitucional y de separación y equilibrio de los poderes públicos, consagrados en los artículos 1º, 4º, 113 y 188 del Texto Superior.

Para resolver el citado problema jurídico, la Corte inicialmente se pronunciará sobre la aptitud de los cargos formulados en la demanda y, en especial, se detendrá en el examen de los requisitos que se exigen cuando se pretende acreditar la ocurrencia de una omisión legislativa relativa (6.3). En caso de que la acusación propuesta supere el citado examen de aptitud, se hará una breve exposición sobre el régimen de las objeciones gubernamentales en el ordenamiento jurídico (6.4); luego de lo cual se procederá al examen del caso concreto (6.5).

6.3. Cuestión Previa: Inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda

6.3.1. La Corte ha establecido de manera reiterada que aun cuando la acción de

inconstitucionalidad es pública e informal, los demandantes tienen unas cargas mínimas que deben satisfacer para que se pueda promover el juicio dirigido a confrontar el texto de un precepto legal frente a la Constitución. Precisamente, el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 establece los siguientes requisitos que deben contener las demandas de inconstitucionalidad: (i) el señalamiento de las normas acusadas, bien sea a través de su transcripción literal o de la inclusión de un ejemplar de una publicación oficial de las mismas; (ii) la indicación de las normas constitucionales que se consideren infringidas; (iii) la exposición de las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) cuando ello resultare aplicable, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y (v) la razón por la cual esta Corporación es competente para conocer de la demanda.

En lo referente a las razones de inconstitucionalidad, este Tribunal ha insistido en que el demandante tiene la carga de formular un cargo concreto de naturaleza constitucional contra la disposición acusada[3]. En este contexto, en la Sentencia C-1052 de 2001, esta Corporación señaló que las razones presentadas por los accionantes deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.

Son claras cuando existe un hilo conductor en la argumentación que permite comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las que se soporta. Son ciertas cuando la acusación recae sobre una proposición jurídica real y existente, y no sobre una deducida por el actor o implícita. Son específicas cuando el actor expone las razones por las cuales el precepto legal demandado vulnera la Carta Fundamental. Son pertinentes cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no de estirpe legal, doctrinal o de mera conveniencia. Y son suficientes cuando la acusación no sólo es formulada de manera completa sino que, además, es capaz de suscitar en el juzgador una duda razonable sobre la exequibilidad de las disposiciones acusadas.

Así las cosas, antes de pronunciarse de fondo, la Corte debe verificar si el actor ha formulado materialmente un cargo, pues de no ser así existiría una ineptitud sustancial de la demanda que, conforme a la reiterada jurisprudencia de esta Corporación, impediría un pronunciamiento de fondo y conduciría a una decisión inhibitoria, pues este Tribunal carece de competencia para adelantar de oficio el juicio de inconstitucionalidad. Sobre este punto, en la Sentencia C-447 de 1997, se sostuvo que:

“Si un ciudadano demanda una norma, debe cumplir no sólo formalmente sino también materialmente estos requisitos, pues si no lo hace hay una ineptitud sustancial de la demanda que, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Corporación, impide que la Corte se pronuncie de fondo. En efecto, el artículo 241 de la Constitución consagra de manera expresa las funciones de la Corte, y señala que a ella le corresponde la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en los estrictos y precisos términos del artículo. Según esa norma, no corresponde a la Corte Constitucional revisar oficiosamente las leyes sino examinar aquellas que han sido demandadas por los ciudadanos, lo cual implica que el trámite de la acción pública sólo puede adelantarse cuando efectivamente haya habido demanda, esto es, una acusación en debida forma de un ciudadano contra una norma legal”.

Si bien por regla general el examen sobre la aptitud de la demanda se debe realizar en la etapa de admisibilidad, el ordenamiento jurídico permite que este tipo de decisiones se adopten en la sentencia[4], teniendo en cuenta que en algunas ocasiones no es evidente el incumplimiento de las exigencias mínimas que permiten adelantar el juicio de inconstitucionalidad, lo que motiva un análisis con mayor detenimiento y profundidad por parte de la Sala Plena.

Sobre el particular, la Corte ha dicho que:

“[Si] bien el momento procesal ideal para pronunciarse sobre la inexistencia de cargos de inconstitucionalidad es la etapa en la que se decide sobre la admisibilidad de la demanda, por resultar más acorde con la garantía de la expectativa que tienen los ciudadanos de recibir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de las disposiciones demandadas por ellos, esta decisión también puede adoptarse al momento de proferir un fallo, pues es en esta etapa procesal en la que la Corte analiza con mayor detenimiento y profundidad las acusaciones presentadas por los ciudadanos en las demandas de inconstitucionalidad”[5].

Finalmente, no sobra recordar que un fallo inhibitorio, lejos de afectar la garantía de acceso a la administración justicia (CP art. 229), constituye una herramienta idónea para preservar el derecho político y fundamental que tienen los ciudadanos de interponer acciones públicas en defensa de la Constitución (CP arts. 40.6 y 241), al tiempo que evita que la presunción

de constitucionalidad que acompaña al ordenamiento jurídico sea objeto de reproche a partir de argumentos que no suscitan una verdadera controversia constitucional. En estos casos, como se expuso en la Sentencia C-1298 de 2001, lo procedente es “adoptar una decisión inhibitoria que no impide que los textos acusados puedan ser nuevamente objeto de estudio a partir de una demanda que satisfaga cabalmente las exigencias de ley”.

6.3.2. Ahora bien, el control de constitucionalidad no sólo procede sobre las acciones del legislador, sino también frente a sus omisiones. De acuerdo con la jurisprudencia, se entiende por omisión todo tipo de abstención del legislador de disponer lo prescrito por la Constitución[6]. Esta figura exige entonces que exista una norma en el Texto Superior que contemple el deber de expedir un preciso marco regulatorio y que dicho deber sea objeto de incumplimiento. Por esta razón, se ha dicho que existe una omisión legislativa, cuando no se observa por el legislador una obligación de acción expresamente señalada por el Constituyente[7].

Desde sus primeros pronunciamientos, este Tribunal ha distinguido las omisiones legislativas absolutas de las omisiones legislativas relativas. En las primeras existe una falta de desarrollo total de un determinado precepto constitucional; mientras, en las segundas, el legislador excluye de una norma jurídica un ingrediente, consecuencia o condición normativa que, a partir de un análisis inicial o de una visión global de su contenido, permite concluir que su consagración resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos previstos en la Constitución.

Obsérvese como, mientras en las omisiones absolutas, no se ha producido norma alguna en relación con una determinada materia, en las omisiones relativas, por el contrario, sí existe un desarrollo legal vigente, pero imperfecto, por la ausencia de un aspecto normativo específico en relación con el cual existe el deber constitucional de adoptar medidas legislativas. Para esta Corporación tan sólo es procedente el juicio de inconstitucionalidad respecto de omisiones relativas, pues en los casos de ausencia total de regulación no concurre un referente normativo que se pueda confrontar con la Constitución.

6.3.3. La jurisprudencia sobre la omisión legislativa relativa giró inicialmente alrededor del principio de igualdad, a partir de la consideración según la cual el presupuesto básico de dicha omisión consiste en que el legislador regula una materia, pero lo hace de manera

imperfecta o incompleta, al no tener en cuenta todos aquellos supuestos que, por ser análogos, deberían quedar incluidos en dicha regulación. No obstante, desde una perspectiva más amplia, también se ha admitido que la omisión legislativa ocurre cuando se deja de regular algún supuesto que, en atención a los mandatos previstos en el Texto Superior, tendría que formar parte de la disciplina legal de una determinada materia. Así, por ejemplo, este Tribunal se ha referido a omisiones relativas vinculadas con la protección del derecho fundamental al debido proceso[8].

Desde esta perspectiva, como regla general, la Corte ha insistido en que la configuración de una omisión legislativa relativa requiere acreditar, en relación con la materia objeto de regulación, la existencia de un imperativo constitucional que exija regular el supuesto que se considera omitido.

6.3.4. En desarrollo de lo expuesto, este Tribunal ha señalado los siguientes requisitos que se deben acreditar para entender que una demanda de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa ha sido planteada en debida forma, a saber: (i) la existencia de una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con el Texto Superior, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que en los casos de exclusión la falta de justificación y objetividad genere una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el Constituyente al legislador.

En todo caso, la posibilidad de que el juez constitucional pueda emitir un pronunciamiento de fondo, queda supeditado al hecho de que la omisión sea predictable directamente de la disposición acusada, sin que resulte admisible el ataque indiscriminado de normas o la referencia a preceptos normativos que no han sido vinculados al proceso. En este sentido, en la Sentencia C-185 de 2002 se expuso que:

"[Haciendo] referencia a los requisitos de procedibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad, la doctrina de esta Corporación ha definido que sólo es posible entrar a

evaluar la ocurrencia de una omisión legislativa relativa, cuando el actor ha dirigido la acusación contra la norma de cuyo texto surge o emerge la omisión alegada[9]. En este sentido, la posibilidad de que el juez constitucional pueda emitir pronunciamiento de fondo, queda supeditada al hecho de que la omisión sea predictable directamente del dispositivo impugnado, y en ningún caso de otro u otros que no hayan sido vinculados al proceso”.

6.3.5. Con fundamento en lo anterior, esta Corporación encuentra que en el asunto bajo examen se debe proferir un fallo inhibitorio por ineptitud sustantiva de la demanda, por las razones que a continuación se exponen:

- En primer lugar, las disposiciones legales demandadas son una mera reproducción textual de normas constitucionales. Así, se observa que: (i) el inciso 1º del artículo 197 de la Ley 5ª de 1992 transcribe un fragmento del artículo 165 de la Constitución Política, conforme al cual si el Gobierno Nacional objeta un proyecto de ley debe devolverlo a la Cámara en que tuvo origen[10]; (ii) el inciso 2º del artículo 197 de la Ley 5ª de 1992 repite parte del inciso 2º del artículo 166 del Texto Superior, en el que se dispone que si las Cámaras entran en receso, el Presidente de la República debe publicar el proyecto objetado en los términos establecidos para ejercer dicha facultad[11]; (iii) el artículo 198 de la Ley 5ª de 1992 es una fiel copia del inciso 1º del artículo 166 constitucional, en el que se consagran los plazos para objetar dependiendo del número de artículos de la iniciativa[12]; y finalmente, (iv) el artículo 199 de la Ley 5ª de 1992 se refiere a las dos modalidades de objeción: por inconstitucionalidad y por inconveniencia, reiterando básicamente el mismo procedimiento de definición previsto en el artículo 167 del Texto Superior[13].

No sobra recordar que el juicio de inconstitucionalidad por omisión exige que el cargo propuesto por el actor sea predictable directamente del contenido de las disposiciones acusadas, y no de simples opiniones o apreciaciones subjetivas que no tienen respaldo en el texto del cual se alega la supuesta abstención del legislador. Sobre el particular, en la Sentencia C-208 de 2007, en tratándose de omisiones legislativas relativas, esta Corporación expresó que “lo que merece reproche constitucional es el efecto contrario a la Constitución que ellas lleguen a generar en el ordenamiento”, razón por la cual “únicamente cuando el silencio del legislador se traduce en una norma implícita que, por ejemplo, prohíbe algo permitido u ordenado por la Carta cabe hablar de la inconstitucionalidad [por] omisión.”

En este sentido, en el asunto sub-examine, encuentra la Corte que la demanda presentada por el ciudadano Rodríguez Felizzola busca que esta Corporación de respuesta a un vacío interpretativo, en el sentido de definir si es posible deducir la existencia de objeciones contra proyectos de acto legislativo a partir del régimen normativo previsto en la Constitución. Sin embargo, el accionante no realiza un esfuerzo argumentativo tendiente a demostrar por qué los textos acusados, en concreto los artículos 197, 198 y 199 de la Ley 5^a de 1992, que, como ya se dijo, son una reproducción de varios preceptos constitucionales, cercenan la posibilidad del Presidente de formular dicho tipo de objeciones, ni tampoco explica cuál sería la norma implícita que surgiría del contenido normativo de los preceptos acusados en contra de los mandatos previstos en la Constitución.

El juicio que se propone se soporta exclusivamente en una concepción netamente personal sobre el alcance de los principios de separación de funciones y de supremacía constitucional, sin que, en ninguna parte, se oriente el examen hacia el contenido de los preceptos cuestionados y hacia la forma en que ellos crean una norma implícita que va en contravía de un deber específico impuesto por el Constituyente al legislador. Lo anterior, en el caso bajo examen, adquiere una connotación especial, si se tiene en cuenta que la identidad de contenido normativo entre los preceptos legales demandados y los artículos constitucionales referentes al régimen de objeciones (CP arts. 165 a 167), excluye -por lógica- la contraposición que debe existir entre dichas normas, como requisito necesario del juicio de inconstitucionalidad.

En este orden de ideas, la demanda incumple con la carga de certeza, pues la acusación no se soporta en un contenido normativo específicamente vinculado con las disposiciones de las cuales se alega la omisión, sino en un ataque indeterminado al conjunto de normas que reproducen los preceptos constitucionales sobre el régimen de objeciones, a partir de una apreciación eminentemente subjetiva sobre el alcance de varios principios de raigambre superior. Al respecto, en la Sentencia C-041 de 2002, se dijo que:

“Para que una demanda de inconstitucionalidad contra una omisión legislativa relativa sea admisible, resulta necesario que el actor acuse el contenido normativo específicamente vinculado con la omisión. De esta suerte, no resultan atendibles los cargos generales que se dirigen a atacar un conjunto indeterminado de normas con el argumento de que omiten la

regulación de un aspecto particular, o los que se dirigen a atacar normas de las cuales no emerge el precepto que el demandante echa de menos.” (Subrayado y sombreado por fuera del texto original)[14].

- En segundo lugar, no cabe duda de que las disposiciones acusadas consagran el régimen de objeciones contra proyectos de ley, a través de la reproducción de las normas constitucionales que regulan dicha materia. De ahí que, en principio, su contenido normativo no se ocupa de desarrollar lo referente a las objeciones frente proyectos de acto legislativo. Por esta razón, era obligación del actor demostrar de donde surgía la omisión por él señalada, lo que le exigía tener en cuenta todas las normas legales que regulan el procedimiento de expedición del citado acto de reforma (Ley 5^a de 1992, arts. 221 a 227), con el propósito de determinar si ellas consagran o no, directa o indirectamente, la posibilidad de realizar la actuación que se considera no fue prevista por el legislador. En este sentido, el actor omitió hacer referencia al artículo 227 de la Ley 5^a de 1992, conforme al cual: “Las disposiciones contenidas en los capítulos anteriores referidas al procedimiento legislativo ordinario que no sean incompatibles con las regulaciones constitucionales tendrán en el trámite legislativo constituyente plena aplicación y vigencia”.

Como se observa de lo expuesto, el citado precepto legal sujeta el trámite de las reformas constitucionales que se adelantan por medio de acto legislativo a las reglas del procedimiento legislativo ordinario que no sean incompatibles con las regulaciones constitucionales. En virtud de lo anterior, la carga de suficiencia le imponía al actor el deber de explicar por qué no cabe la posibilidad de realizar objeciones frente a proyectos de acto legislativo, a pesar de la existencia de la citada regla de remisión, o lo que es lo mismo, por qué a pesar del contenido de dicha disposición efectivamente se presenta la omisión por él alegada.

Si bien excepcionalmente esta Corporación ha admitido la posibilidad de decretar la existencia de una unidad normativa para proferir un fallo de fondo, el uso de dicha facultad se somete al requisito de “que el actor haya efectuado un cargo de inconstitucionalidad verificable respecto de los contenidos que conformarían la proposición jurídica completa”[15], como se expuso en la Sentencia C-870 de 2010.

Dicha situación no acontece en el caso sometido a decisión, pues, como ya se explicó, la

demandas incumplen con la carga de certeza, al no soportar el juicio en los dispositivos impugnados, sino en un ataque indeterminado y general sobre el alcance del régimen de las objeciones, a partir de una apreciación eminentemente subjetiva sobre el contenido de los principios de separación de funciones y de supremacía constitucional.

- Finalmente, conforme se señaló en el acápite 6.3.4 de esta providencia, uno de los requisitos esenciales que se deben acreditar en una demanda de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa, es el concerniente al incumplimiento injustificado de un deber específico impuesto por el Constituyente al legislador. Como se mencionó en la Sentencia C-664 de 2006, el juicio por omisión no recae simplemente en un no hacer, sino en un no hacer algo normativamente predeterminado.

En el asunto bajo examen, si bien actor señaló las normas legales de las cuales predica la presunta omisión legislativa, no logró precisar ni demostrar cuál es el deber constitucional específico incumplido por el legislador al expedir las normas orgánicas que se impugnan.

En efecto, al revisar el contenido normativo de los artículos 1°, 4°, 113 y 188 del Texto Superior, no se deriva de ellos -ni explícita ni implícitamente- un mandato específico referente a la posibilidad del Presidente de la República de objetar proyectos de acto legislativo. Precisamente, el artículo 1° Superior se limita a describir la forma y las características básicas del Estado[16]; el artículo 4° se concreta en el desarrollo del principio de supremacía constitucional[17]; el artículo 113 se refiere a la división del poder público[18]; y por último, el artículo 188 consagra las funciones simbólicas del Presidente de la República[19].

No se observa en los preceptos invocados como vulnerados la existencia de un mandato específico, en el que se exija que deba existir una etapa de objeciones gubernamentales a los proyectos de acto legislativo, por lo que demanda también incurre en un desconocimiento de la carga de suficiencia, al no tener la capacidad de despertar una duda mínima sobre la exequibilidad de las disposiciones demandadas. Tampoco es válido pretender que el mandato específico se deriva de los principios de separación de funciones y de supremacía constitucional, básicamente porque los principios constituyen mandatos de optimización[20] y de ellos, por lo general, no emana una regla instrumental concreta, como la que se pretende hacer exigible por el actor.

En conclusión, esta Corporación encuentra que se debe proferir un fallo inhibitorio por ineptitud sustantiva de la demanda, en primer lugar, porque el actor no logró establecer por qué las disposiciones acusadas adolecen de la omisión legislativa por él alegada (desconocimiento de la carga de certeza); en segundo término, porque prescindió del análisis de las normas legales que regulan el procedimiento de expedición de los actos legislativos y, en concreto, del artículo 227 de la Ley 5^a de 1992, cuyo examen resultaba necesario para demostrar que el Presidente de la República carece de la facultad de objetar proyectos de acto legislativo (desconocimiento de la carga de suficiencia); y finalmente, porque no se acreditó el incumplimiento de un deber específico impuesto por el Constituyente al legislador, a partir de los artículos 1°, 4°, 113 y 188 del Texto Superior, pues de ellos no se deriva ni expresa, ni implícitamente la facultad que el demandante considera omitida (desconocimiento de la carga de suficiencia).

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declararse INHIBIDA para emitir un pronunciamiento de fondo en relación con los artículos 197, 198 y 199 de la Ley 5^a de 1992, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Presidente

JORGE IGNACIO PRETEL T CHALJUB

Magistrado

Con salvamento de voto

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Con salvamento de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Con salvamento de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

ALEXEI EGOR JULIO ESTRADA

Magistrado

Ausente en comisión

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO

DEL MAGISTRADO MAURICIO GONZALEZ CUERVO

A LA SENTENCIA C-083/13

CRITERIOS DE ADMISIBILIDAD DE LAS DEMANDAS DE INCONSTITUCIONALIDAD-Confusión con los criterios propios de un examen de fondo en materia de omisión legislativa relativa (Salvamento de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Presupuestos jurisprudenciales para su admisión (Salvamento de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Estandares distorsionan la naturaleza pública de la acción de inconstitucionalidad y se erigen en barreras formalistas de acceso a la justicia impropias de un tribunal Constitucional (Salvamento de voto)

OBJECCIONES GUBERNAMENTALES CONTRA ACTOS LEGISLATIVOS-No se configura una omisión legislativa relativa (Salvamento de voto)

OBJECCIONES GUBERNAMENTALES-Compatibilidad con el proceso constituyente a cargo del Congreso de la República (Salvamento de voto)

OBJECCIONES CONTRA ACTOS LEGISLATIVOS-Inexistencia de precedente constitucional que las prohíba (Salvamento de voto)

La objeción de los actos legislativos no desconoce precedente alguno de la Corte Constitucional, ya que las referencias al respecto indicando su improcedencia en las sentencias C-222 de 1997, C-543 de 1998, C-873 de 2003, C-208 de 2005, C-1053 de 2005 y C-178 de 2007, no se erigen en un precedente vinculante dado que nunca resultaron necesarias en las decisiones adoptadas en tanto no se ocupaban de solucionar ese problema jurídico. Esto indica entonces que tales referencias constituyen en verdad dichos de paso que carecen de la fuerza obligatoria relativa que se adscribe a la ratio decidendi.

OBJECCIONES DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS-Asegura la supremacía e integridad de la Constitución (Salvamento de voto)

REFORMAS CONSTITUCIONALES APROBADAS POR EL CONGRESO-Jurisprudencia constitucional sobre rigurosidad en la comprobación de la validez del procedimiento legislativo (Salvamento de voto)/REFORMAS CONSTITUCIONALES APROBADAS POR EL CONGRESO-Escrutinio jurisdiccional y político es más estricto que el de la legislación

(Salvamento de voto)

OBJECCIONES GUBERNAMENTALES DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS-Guarda el equilibrio de los poderes (Salvamento de voto)/PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES-Jurisprudencia constitucional (Salvamento de voto)

OBJECCIONES GUBERNAMENTALES-Alcance (Salvamento de voto)/OBJECCIONES GUBERNAMENTALES-Mecanismo de colaboración-control entre los dos poderes (Salvamento de voto)

OBJECION GUBERNAMENTAL-No implica la anulación de las facultades del Congreso (Salvamento de voto)

OBJECCIONES GUBERNAMENTALES-Constituyen una etapa más en el proceso legislativo (Salvamento de voto)

Las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad, lejos de constituir un veto u obstáculo para el proceso legislativo en Colombia, constituyen una etapa más en la formación de las leyes. De igual manera, la insistencia de las Cámaras no puede ser considerada como una colisión de competencias entre dos ramas del poder público, que por mandato superior están llamadas a guardar entre sí un equilibrio armónico

SILENCIO CONSTITUCIONAL RESPECTO DE LA FACULTAD GUBERNAMENTAL DE OBJETAR ACTOS LEGISLATIVOS-Alcance (Salvamento de voto)/PROCESO DE FORMACION DE ACTOS REFORMATORIOS DE LA CONSTITUCION-Jurisprudencia constitucional sobre reglas de procedimiento legislativo ordinario que resultan aplicables (Salvamento de voto)

INTERPRETACION DE LA CONSTITUCION-No puede implicar que los silencios en ella previstos, sean considerados siempre como prohibiciones (Salvamento de voto)

La interpretación de la Constitución no puede implicar que los silencios en ella previstos, sean considerados siempre como prohibiciones: conduciría a la eliminación de la libertad de configuración reconocida al Congreso y, por esa vía, la afectación del principio democrático. Para el análisis específico, de si el Legislador Orgánico -y sólo él en cuanto legislador- puede asignar una atribución a un órgano del Estado relacionada con el trámite de formación normativa es necesario cumplir varias condiciones: (i) que el silencio

constitucional no sea el resultado de un rechazo del constituyente -juicio de no exclusión constituyente-, (ii) que la regulación adoptada por el Legislador Orgánico pueda articularse con el sistema constitucional vigente, sin desconocer la imagen maestra o contenido esencial de las diferentes garantías institucionales -juicio de coherencia institucional-, (iii) que la regulación favorezca u optimice la realización de intereses constitucionales significativos reconocidos en la parte dogmática de la Constitución -juicio de articulación con el sistema axiológico- y (iv) que la competencia que se atribuya, guarde relación con las competencias constitucionales reconocidas al órgano correspondiente -juicio de asociación competencial-. Estas exigencias articulan diversos sistemas de interpretación -histórico y sistemático- y aseguran, de una parte, que el reconocimiento de una facultad de regulación radicada en el Congreso no afecte la Constitución; y, de otra, la preservación de la cláusula general de competencia, cuando se trata de un asunto orgánico que no fue constitucionalmente decidido.

ASIGNACION DE COMPETENCIAS AL GOBIERNO EN TRAMITE DE ADOPCION EN ACTO LEGISLATIVO, A PESAR DEL SILENCIO DE LA CONSTITUCION-Jurisprudencia constitucional (Salvamento de voto)

TRAMITE LEGISLATIVO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES-Vacío en la Constitución debe suplirse con lo previsto en el trámite legislativo ordinario en cuanto no resulte incompatible con el título XIII de la Constitución (Salvamento de voto)

El título XIII de la Constitución, si bien contiene ciertas alusiones a la promulgación, no establece regulación alguna sobre la manera como ella debe hacerse. La regla general, que tiene origen a) en una interpretación histórica, b) en el lenguaje empleado por el constituyente y c) en la jurisprudencia constitucional, indica que los vacíos de regulación que se adviertan en el título XIII de la Carta a propósito de las reformas por la vía del Congreso de la República, deben suplirse por el trámite legislativo ordinario en cuanto no resulte incompatible con lo dispuesto en el Título XIII. Dentro del proceso formación de las leyes se ha previsto su promulgación por el gobierno (C.P. Arts. 165 y 189 num. 10). Nada se opone a que ese trámite, que tiene sentido como un instrumento de autenticidad y de publicidad, que es de obligatorio cumplimiento para el Presidente de la República y que puede suplirse por el Congreso (C.P. art. 168), se aplique también en el trámite de los actos legislativos.

RECONOCIMIENTO DE LA FACULTAD DE OBJETAR ACTOS REFORMATORIOS DE LA CONSTITUCION-Desarrollo constitucional y derecho comparado (Salvamento de voto)

ACTOS LEGISLATIVOS-Ausencia de obligación de sancionarlos y posibilidad de formular objeciones gubernamentales (Salvamento de voto)

Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 197, 198 y 199 de la Ley 5 de 1992.

Referencia: Expediente D-9209.

Actor: Evaristo Rafael Rodríguez Felizzola.

Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

A continuación sintetizo las razones que justifican mi desacuerdo con la decisión de la Corte consistente en inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con los artículos 197, 198 y 199 de la Ley 5 de 1992, por ineptitud sustantiva de la demanda.

1.1. Sostiene la sentencia que el demandante no consiguió demostrar la existencia de un deber constitucional específico para adoptar un régimen jurídico que discipline las objeciones gubernamentales de actos legislativos. A esa conclusión se arribó indicando, de una parte, que de los artículos 4, 113 y 188 de la Constitución no se deriva implícitamente que el Presidente de la República tenga competencia para objetar proyectos de actos legislativos y, de otra, que las disposiciones acusadas se limitan a reproducir lo señalado en los artículos 166 y 167 de la Constitución.

1.2. Adoptar una decisión inhibitoria, como lo hizo la Corte, argumentando que no existe un deber constitucional que obligue al legislador a adoptar un régimen jurídico de objeciones gubernamentales en contra de actos legislativos, constituye una conclusión propia de un examen de fondo y no de un juicio de admisibilidad del cargo. En efecto, tal consideración supone un pronunciamiento sobre la satisfacción de uno de los requerimientos para declarar la existencia de una omisión legislativa relativa y no, por el contrario, sobre la aptitud de la acusación formulada para propiciar un pronunciamiento de este Tribunal.

1.3. La sentencia de la Corte se opone a sus decisiones previas. Así por ejemplo en las

sentencias C-533 de 2012 y C-782 de 2012, entre otras, esta Corporación se limitó a constatar, antes de adelantar el examen correspondiente, si el demandante aludía a cada una de las condiciones que, según la jurisprudencia, estructuran la omisión.

También en esa dirección se encuentra la sentencia C-914 de 2010 en la que la Corte precisa que en materia de omisión legislativa relativa es necesario considerar la existencia de dos momentos diversos relativos a la valoración de la aptitud del cargo, en primer lugar, y a la procedencia de declarar la existencia de una omisión legislativa relativa, en segundo término. Según dicho pronunciamiento, este último exige que se encuentren efectivamente acreditados los elementos estructurales de la omisión, al paso que en el primero basta que los argumentos del demandante se encuentren enfocados a cumplir con tales ingredientes.

1.4. En esta ocasión, contrariando las características de la acción pública de inconstitucionalidad, la inhibición de la Corte se fundó no en que el demandante se hubiere abstenido de señalar el incumplimiento de un deber constitucional específico sino en el hecho de que tal deber, según la mayoría, no existe en la Constitución.

2. La decisión de la Corte impone barreras formalistas al ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad.

Considerar, como lo hizo la sentencia de la que me aparto, que el demandante no conformó la proposición jurídica completa al no demandar el artículo 227 de la ley 5 de 1992, desconoce que dicha disposición no se requería para la formulación de cargo por omisión en tanto la lectura de los artículos 197, 198 y 199 de dicha ley permitía apreciar, desde el principio, la imperfección que en la regulación constataba el demandante. Además de ello, la exigencia establecida por la Corte en esta sentencia termina obligando no solo a demandar las disposiciones que puedan refutar la omisión advertida -lo que resulta absurdo- sino también a examinar de manera integral el ordenamiento jurídico a fin de identificar cualquier norma que pueda oponerse a la omisión -lo que resulta desproporcionado-.

Estos estándares de admisibilidad de las demandas por omisión legislativa, distorsionan la naturaleza pública de la acción de inconstitucionalidad y se erigen en barreras formalistas de acceso a la justicia impropias de un Tribunal Constitucional.

3. No se configura una omisión legislativa relativa dado que la posibilidad de formular objeciones gubernamentales contra los actos legislativos se prevé, sin oponerse a la Constitución, en el artículo 227 de la ley 5 de 1992.

Considerando entonces que la demanda presentada cumplía plenamente con los requerimientos para promover un pronunciamiento de fondo por parte de este Tribunal, debía declararse la exequibilidad de las normas demandadas dado que no se configuraba la omisión alegada. Esta conclusión se apoya en varios argumentos que a continuación se sintetizan:

3.1. Aplicación de las reglas del proceso legislativo ordinario al proceso constituyente.

El artículo 227 de la Ley 5 de 1992, ordena la aplicación de las reglas del proceso legislativo ordinario al trámite legislativo constituyente. A su vez, el régimen de las objeciones gubernamentales es parte del proceso de formación de las leyes que se extiende, en consecuencia, al de los actos legislativos.

3.2. Compatibilidad de las objeciones gubernamentales con el proceso constituyente a cargo del Congreso de la República.

Se cumple la condición prevista en el artículo 227 para la aplicación del régimen de objeciones de los proyectos de ley a los actos legislativos -compatibilidad de tal remisión con las “regulaciones constitucionales”-, por las siguientes razones:

3.2.1. Inexistencia de precedente constitucional que prohíba las objeciones en contra de actos legislativos.

La objeción de los actos legislativos no desconoce precedente alguno de la Corte Constitucional, ya que las referencias al respecto indicando su improcedencia en las sentencias C-222 de 1997, C-543 de 1998, C-873 de 2003, C-208 de 2005, C-1053 de 2005 y C-178 de 2007, no se erigen en un precedente vinculante dado que nunca resultaron necesarias en las decisiones adoptadas en tanto no se ocupaban de solucionar ese problema jurídico. Esto indica entonces que tales referencias constituyen en verdad dichos de paso que carecen de la fuerza obligatoria relativa que se adscribe a la ratio decidendi.

3.2.2. Compatibilidad constitucional de las objeciones gubernamentales en el proceso

legislativo constituyente.

El Legislador Orgánico estableció, en el artículo 227, que las reglas aplicables al procedimiento legislativo ordinario regularán también el proceso constituyente a cargo del Congreso -entre ellas, la relativas a las objeciones de actos legislativos-, siempre que no resulten incompatibles con lo previsto en la Constitución. En esa medida, debe determinarse si el trámite de tales objeciones gubernamentales -establecido entre los artículos 197 y 200 de la ley 5 de 1992- es o no compatible con la regulación constitucional que disciplina la adopción de actos legislativos.

La compatibilidad a la que alude el artículo 227 de la ley 5 de 1992 puede definirse como una cualidad de las normas que les permite concurrir o coexistir con otras. De esta manera se trata de una condición que implica la no oposición con la Constitución. Serán entonces compatibles con la regulación constitucional aquellas disposiciones del trámite legislativo ordinario (i) que reproducen mandatos constitucionales que expresamente la Constitución reconoció como aplicables a la adopción de actos legislativos o (ii) que no contradicen una prohibición derivada de la Carta Política. En suma, aquellas reglas o principios legales cuya aplicación al procedimiento constituyente a cargo del Congreso, se encuentra ordenada por la Constitución o se halla permitida.

3.2.2.1. Las objeciones de los actos legislativos asegura la supremacía e integridad de la Constitución.

3.2.2.1.1. La supremacía de la Constitución, que encuentra fundamento en los artículos 2, 4, 6, 237 y 241 de la Carta Política, entre otros, constituye un parámetro ineludible para establecer la compatibilidad de un régimen legal que autorice el ejercicio de una competencia gubernamental para objetar los actos legislativos, en cuanto mecanismo adecuado para su materialización. Ello, ciertamente, disminuye los riesgos asociados a la entrada en vigencia de una reforma a la Carta Política que, aunque podría ser objeto de un cuestionamiento constitucional posterior en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, tendría la aptitud de producir efectos y lesionar el ordenamiento jurídico.

3.2.2.1.2. La interpretación anterior constituye una maximización de la supremacía de la Constitución. Al admitir la atribución gubernamental, se reconoce la habilitación de un

funcionario -el Presidente de la República- que representa la unidad de la Nación y a quien corresponde la garantía de los derechos y libertades de todos los colombianos -artículo 188 de la Constitución-. De esta forma, resulta coherente con el control difuso que desde el artículo 4 de la Constitución se ha previsto y cuyo ejercicio se encuentra a cargo de los “jueces, las autoridades administrativas e incluso los particulares que tengan que aplicar una norma jurídica en un caso concreto”[21].

3.2.2.1.3. Imponer al Presidente la imposibilidad cuestionar la promulgación de un acto legislativo que desconoce la Constitución, entraña una renuncia al cumplimiento de la obligación que se deriva del juramento de cumplir la Constitución. Esta consecuencia no resulta admisible si se considera, una vez más se destaca, que el planteamiento de objeciones y la consecuente suspensión de la promulgación- no conlleva la extinción de la iniciativa legislativa sino la apertura de una oportunidad, marcada por el predominio institucional del Congreso, para reflexionar nuevamente sobre la corrección constitucional de la decisión adoptada.

3.2.2.1.4. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que el trámite de aprobación de reformas constitucionales por parte del Congreso, debe ser especialmente cuidadoso y, correlativamente, también el control constitucional del mismo. Esto implica que una atribución del Presidente de la República que haga posible profundizar el debate y la reflexión no es ajena a la perspectiva señalada y, por el contrario, se inscribe en las razones que la explican. En la sentencia C-040 de 2010, la Corte se refirió al alcance del control a su cargo:

La exigencia de tanto unos como otros requisitos se explica, a la luz de la jurisprudencia constitucional, en la especial rigurosidad en la comprobación acerca de la validez del procedimiento legislativo que precede a las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso. No puede perderse de vista que en este escenario el Legislativo ejerce un poder superior -y por ende, sometido a mayores exigencias-, que el de “hacer las leyes” de que trata el artículo 150 C.P. En contrario, el Congreso hace uso de sus facultades como poder constituyente derivado, con el fin de adelantar reformas que afectan a la Carta Política y que, por ello, inciden en aspectos básicos, centrales y definitorios del modelo jurídico y político del país. En ese orden de ideas y a partir de un criterio teleológico, que atiende a las finalidades cumplidas por los actos legislativos, resulta acertado afirmar que aunque los

requisitos de trámite son exigibles de toda expresión de la actividad congresional, el estándar del control que ejerce este Tribunal eleva su exigencia en el análisis del procedimiento que antecede a la expedición de los actos legislativos. (Subraya fuera del original)

Conforme a la decisión citada, los ajustes a la Constitución se encuentran sometidos a un escrutinio jurisdiccional y político más estricto que el de la legislación. En tal sentido, la posibilidad de objeción gubernamental de las enmiendas a la Carta, resulta finalísticamente concurrente con lo destacado por la Corte y compatible con la Constitución, máxime que la participación del Presidente de la República no supone nunca un aniquilamiento del proyecto, sino que posibilita la promoción de mayores niveles de acuerdo y, en todo caso, de deliberación.

3.2.2.1.5. Tanto las leyes como los actos legislativos se encuentran sometidos a límites jurídicos cuyo respeto debe asegurarse institucionalmente. La imposición de condiciones a uno y otro, hace que la aceptación del trámite de objeciones de naturaleza jurídica, como aquellas que corresponden a las réplicas por inconstitucionalidad, resulte funcional en ambas hipótesis. La misma razón que justifica el establecimiento de una habilitación gubernamental para la formulación de objeciones por inconstitucionalidad en el caso de los proyectos de ley se hace relevante en los actos legislativos. Considerar incompatible con la Constitución la formulación de objeciones gubernamentales implica aceptar, por ejemplo, que frente a infracciones graves y claras al procedimiento de aprobación, el Presidente de la República no tiene alternativa diferente a promulgar el acto y, en consecuencia, a aceptar que produzca todos sus efectos. Una conclusión como esta impacta directamente el núcleo del sistema constitucional colombiano y pone en tela de juicio la decisión constituyente de salvaguardar la integridad y supremacía de la Carta Política.

3.2.2.1.6. En suma, el respeto de la integridad y supremacía de la Constitución, hace posible considerar compatible con ella el reconocimiento que ha hecho el Legislador orgánico, en el artículo 227 de la ley 5 de 1992, de la facultad del Gobierno para tramitar institucionalmente -al amparo del régimen de objeciones- aquellos desacuerdos que se funden en la posible configuración de vicios competenciales o de trámite, con ocasión de la expedición de actos legislativos. Se trata de una intervención oportuna que permite armonizar diferentes y valiosos intereses de la Constitución.

3.2.2.2. Las objeciones gubernamentales de los actos legislativos guarda el equilibrio de los poderes.

3.2.2.2.1. Una de las funciones más importantes del modelo de objeciones gubernamentales, consiste en promover un control por parte del poder ejecutivo al legislativo sin desconocer, en todo caso, el predominio institucional de este último en el trámite de aprobación de normas. Esta consideración encuentra su apoyo en el artículo 113 de la Constitución del que se desprende un mandato de división de poderes, un mandato de colaboración armónica y un principio de control recíproco.

3.2.2.2.2. Desde sus primeros pronunciamientos este Tribunal se ocupó de caracterizar el principio de la separación de poderes, así como la idea de equilibrio y control entre ellos. En la sentencia C-449 de 1992 indicó:

“Surge pues una interdependencia de las distintas ramas y órganos del poder, lo cual implica incluso un control recíproco entre ellos. No se trata por tanto de una fragmentación del poder del Estado sino de una articulación a través de la integración de varias fuerzas. Un nexo sistemático vincula entonces los fines esenciales del Estado y su organización. Como ya lo tiene establecido la reciente jurisprudencia de la Corte Constitucional en su primera sentencia en Sala Plena, “la visión de una rígida separación de los poderes debe ser superada en la concepción que concilia el ejercicio de funciones separadas -que no pertenecen a un órgano sino al Estado- con la colaboración armónica para la realización de sus fines, que no son otros que los del servicio a la comunidad”. (Subraya fuera del original)

Pues bien, el reconocimiento legislativo de la facultad de objetar gubernamentalmente un acto legislativo se inscribe en la orientación constitucional derivada del artículo 113 de la Constitución, en tanto hace posible un control oportuno -de advertencia- de las actuaciones del Congreso con el propósito de promover la realización de los fines del Estado.

3.2.2.2.3. En la sentencia C-036 de 1998, esta Corporación se refirió con precisión al significado constitucional de las objeciones gubernamentales como mecanismo de colaboración-control entre los dos poderes. Indicó:

“La presentación de una objeción, de mérito o de orden constitucional, suscita un nuevo

debate en las cámaras, vale decir, un examen adicional de la temática del proyecto, lo que indudablemente enriquece las deliberaciones y el resultado final de las mismas. En este sentido particular relieve asumen las objeciones por inconstitucionalidad. En efecto, la actuación preventiva del Gobierno y la inmediata reflexión de las cámaras, constituyen oportunidades institucionales valiosas que se orientan a reforzar la necesaria vinculación del poder público a la Constitución. De mantenerse – al mediar la insistencia –, la discrepancia entre el Gobierno y el Congreso, sobre el aspecto constitucional, el llamado a dirimirla con carácter general será la Corte Constitucional. La ausencia de este órgano jurisdiccional, en el proceso de resolución de las objeciones por conveniencia, obedece a que en este evento la materia tiene naturaleza puramente política y, por consiguiente, se salda con la mera insistencia de las cámaras aprobada por mayoría absoluta. (Subrayas fuera del texto original)

La perspectiva mencionada en relación con el proceso de las objeciones gubernamentales, toma nota de la preocupación de las democracias contemporáneas por asegurar que las decisiones más importantes para la sociedad no solo sean adoptadas por órganos con suficiente legitimidad democrática sino que también resulten materialmente correctas o apropiadas. En ese sentido el reconocimiento de controles institucionales durante el proceso de aprobación de las reformas a la Constitución resulta importante, no solo para asegurar que resulten compatibles con el Derecho vigente y adecuadas para hacer frente a los desafíos políticos, sociales o económicos, sino también para asegurar un equilibrio institucional que evite cualquier exceso en el ejercicio de la función constituyente derivada.

3.2.2.2.4. La objeción gubernamental de actos legislativos no implica, sin embargo, la anulación de las facultades del Congreso. En efecto, el trámite de objeciones no implica en ningún caso una forma de obstrucción o aniquilamiento definitivo de las iniciativas aprobadas por el Congreso y, en esa medida, no podría caracterizarse esta competencia gubernamental como una forma de veto. Las reglas aplicables a la materia demuestran que, desde una perspectiva constitucional, el carácter previo del trámite de las objeciones no paraliza la actividad del Congreso sino que activa un procedimiento con trámites temporalmente preclusivos y, sin duda alguna, sumarios. Esta característica hace posible

entonces diferenciar la competencia gubernamental de objetar de la facultad de veto insuperable existente en otros ordenamientos constitucionales[22]. En esa dirección dijo la Corte en la sentencia C-1152 de 2008:

“En otras palabras, las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad, lejos de constituir un veto u obstáculo para el proceso legislativo en Colombia, constituyen una etapa más en la formación de las leyes. De igual manera, la insistencia de las Cámaras no puede ser considerada como una colisión de competencias entre dos ramas del poder público, que por mandato superior están llamadas a guardar entre sí un equilibrio armónico.”

3.2.2.2.6. En suma, no es exótico ni riñe con la Constitución, la intervención del Presidente de la República en procedimientos constituyentes mediante la formulación de objeciones gubernamentales. Ello se traduce en el control de la actividad del legislador, expresión del equilibrio de poderes y manifestación del propósito constitucional de asegurar una deliberación suficiente en la adopción de las decisiones de poder más decisivas.

3.2.2.3. El silencio constitucional respecto de la facultad gubernamental de objetar actos legislativos.

En un Estado Constitucional de Derecho como el configurado en la Carta Política de 1991, la actividad de los funcionarios se encuentra sometida a reglas previamente establecidas. Autorizar al Gobierno para formular una objeción durante el trámite de un acto legislativo, parece resultar constitucionalmente problemática, ya que los artículos 165, 166 y 167 la regulan al referirse únicamente a los proyectos de ley sin mencionar los actos legislativos. A juicio de la Corte, tal silencio no puede entenderse como una prohibición a su ejercicio por las razones que se sintetizan a continuación.

3.2.2.3.1. Consideraciones asociadas a la guarda de la supremacía e integridad de la Constitución y al equilibrio de poderes, conducen a concluir que la posibilidad constitucional de un régimen jurídico orgánico que autorice la objeción de actos legislativos -tal y como lo hace el artículo 227 de la ley 5 de 1992-, no es incompatible con la Constitución. El reconocimiento de la atribución de objetar actos legislativos no es un asunto constitucionalmente definido: se trata de una materia respecto de la cual la Constitución no contiene un mandato que la admita, como tampoco otro que la proscriba.

3.2.2.3.2. Es por tratarse de una cuestión que se relaciona directamente con la actividad del Congreso (art. 151) y que impacta el ejercicio de la actividad legislativa ordinaria o constituyente[23], que el Legislador Orgánico puede atribuirle al Gobierno la facultad de intervenir en el trámite de aprobación de las reformas constitucionales, formulando objeciones gubernamentales. Esta interpretación permite articular adecuadamente las razones que justificarían aceptar la facultad del Gobierno para objetar actos legislativos y el principio de legalidad, en tanto aquel solo podría ejercerla bajo la condición de que se encuentre reconocida en la ley orgánica.

3.2.2.3.3. Tal perspectiva es consistente con lo indicado por la Constitución, respecto de la naturaleza, simultáneamente constitucional y orgánica, que regula el proceso de formación de los actos reformatorios de la Constitución. Cabe recordar la sentencia C-040 de 2010, ya citada, en la que la Corte indicó:

“El artículo 375 C.P. establece un grupo de reglas mínimas acerca del trámite de los proyectos de acto legislativo (...). Sin embargo, estas reglas de procedimiento no son las únicas que resultan aplicables a los proyectos de acto legislativo. En efecto, tanto el artículo 227 de la Ley 5^a de 1992 – Reglamento del Congreso, como la jurisprudencia constitucional, (...) han contemplado que al trámite de dichos proyectos [de actos legislativos] son plenamente aplicables las reglas del procedimiento legislativo ordinario que no sean incompatibles con los preceptos constitucionales específicos para tales reformas a la Carta. (Subraya y corchete fuera del original)

Negar la posibilidad de adoptar un régimen jurídico en materia de objeciones gubernamentales en contra de actos legislativos implicaría: (i) anular la competencia del Legislador para asignar funciones a las diferentes autoridades públicas conforme lo prevén los artículos 121, 122 y 123 de la Constitución y (ii) desconocer la competencia del Legislador Orgánico para regular la actividad del Congreso y la relación del Legislativo y el Ejecutivo en el proceso de formación de las leyes.

3.2.2.3.4. La interpretación de la Constitución no puede implicar que los silencios en ella previstos, sean considerados siempre como prohibiciones: conduciría a la eliminación de la libertad de configuración reconocida al Congreso y, por esa vía, la afectación del principio democrático. Para el análisis específico, de si el Legislador Orgánico -y sólo él en cuanto

legislador- puede asignar una atribución a un órgano del Estado relacionada con el trámite de formación normativa es necesario cumplir varias condiciones: (i) que el silencio constitucional no sea el resultado de un rechazo del constituyente -juicio de no exclusión constituyente-, (ii) que la regulación adoptada por el Legislador Orgánico pueda articularse con el sistema constitucional vigente, sin desconocer la imagen maestra[24] o contenido esencial de las diferentes garantías institucionales -juicio de coherencia institucional-, (iii) que la regulación favorezca u optimice la realización de intereses constitucionales significativos reconocidos en la parte dogmática de la Constitución[25] -juicio de articulación con el sistema axiológico- y (iv) que la competencia que se atribuya, guarde relación con las competencias constitucionales reconocidas al órgano correspondiente -juicio de asociación competencial-.

Estas exigencias articulan diversos sistemas de interpretación -histórico y sistemático- y aseguran, de una parte, que el reconocimiento de una facultad de regulación radicada en el Congreso no afecte la Constitución; y, de otra, la preservación de la cláusula general de competencia, cuando se trata de un asunto orgánico que no fue constitucionalmente decidido.

3.2.2.3.5. La aplicación de estos criterios, conducen a concluir lo siguiente:

- (i) La inexistencia de una referencia particular a las objeciones gubernamentales frente a los actos legislativos, no tiene su causa en el rechazo de una propuesta en tal sentido por la Asamblea Nacional Constituyente; esto indica que el silencio del texto constitucional no puede interpretarse como una decisión Constituyente de prohibirla.
- (ii) El reconocimiento legislativo de la competencia del Presidente no desconoce garantía institucional alguna, en tanto el Congreso preserva siempre su predominio en el trámite de las objeciones y en la definición de insistir o no el proyecto, sin la existencia de una agravación de las mayorías.
- (iii) La definición de una autorización para objetar actos reformatorios de la Constitución, (a) contribuye a evitar riesgos de violación de la Constitución -art. 4-, (b) hace posible el control político de la actividad del poder legislativo en desarrollo del equilibrio de poderes, (c) propicia que los procesos constituyentes valoren adecuadamente el impacto de los ajustes constitucionales en el derecho internacional -art. 9-, (d) optimiza los procesos

democráticos -arts. 1, 3, 40-, (e) amplia el ámbito de relaciones en las que se proyecta la colaboración armónica de los poderes como expresión del sistema de frenos y contrapesos - art. 113- y (f) refuerza el sistema de control difuso de constitucionalidad con un mecanismo de control previo de advertencia sobre la posible violación de la Constitución, antes de que el acto legislativo cobre vigor -arts. 4, 241, 242-.

(iv) La posibilidad de objetar actos legislativos se asocia con competencias reconocidas al Presidente de la República, en particular, con la obligación de defender la Constitución que se sigue de los deberes que surgen al prestar su juramento (art. 188).

De acuerdo con lo expuesto no puede considerarse que la Constitución haya proscrito la existencia de un régimen legislativo que autorice las objeciones gubernamentales. Una adecuada comprensión del silencio conduce entonces a aceptar la competencia indelegable del Legislador Orgánico -art. 151-, tal como lo hizo en el artículo 227 de la Ley 5 de 1992.

3.2.2.3.6. Esta interpretación no es ajena a la orientación de la jurisprudencia constitucional, en relación con la asignación de competencias al Gobierno durante el trámite de adopción de los actos legislativos, a pesar del silencio de la Constitución. En la sentencia C-180 de 2007 este Tribunal expresó:

El título XIII de la Constitución, si bien contiene ciertas alusiones a la promulgación, no establece regulación alguna sobre la manera como ella debe hacerse. La regla general, que tiene origen a) en una interpretación histórica, b) en el lenguaje empleado por el constituyente y c) en la jurisprudencia constitucional, indica que los vacíos de regulación que se adviertan en el título XIII de la Carta a propósito de las reformas por la vía del Congreso de la República, deben suplirse por el trámite legislativo ordinario en cuanto no resulte incompatible con lo dispuesto en el Título XIII. Dentro del proceso formación de las leyes se ha previsto su promulgación por el gobierno (C.P. Arts. 165 y 189 num. 10). Nada se opone a que ese trámite, que tiene sentido como un instrumento de autenticidad y de publicidad, que es de obligatorio cumplimiento para el Presidente de la República y que puede suplirse por el Congreso (C.P. art. 168), se aplique también en el trámite de los actos legislativos."

3.2.2.3.7. En suma, puede concluirse que el silencio de la Constitución, en relación con la facultad gubernamental de objetar actos legislativos, lleva a sostener a esta Corporación

que el Legislador Orgánico, tal y como lo hizo en el artículo 227 de la ley 5 de 1992, se hallaba habilitado para atribuir esta responsabilidad al poder Ejecutivo.

3.2.2.4. El reconocimiento de la facultad de objetar actos reformatorios de la Constitución no es un tema inédito en el constitucionalismo colombiano ni en el derecho comparado.

3.2.2.4.1. Si se examinan los textos constitucionales que precedieron la Constitución de 1991, como se demostraba en la ponencia presentada a la sala Plena, puede constatarse que ellos adoptaron diferentes formas de regulación en lo referido (i) a la posibilidad de formular objeciones gubernamentales en contra de actos legislativos, (ii) a la existencia o no de una competencia judicial para el control de los referidos actos y (iii) al tipo de intervención del poder ejecutivo en la etapa final de su adopción.

3.2.2.4.2. Adicionalmente otros sistemas constitucionales han reconocido expresamente la facultad de objetar actos legislativos previendo un procedimiento específico para el efecto. Ello ha ocurrido en los ordenamientos constitucionales de Chile y Suráfrica.

- . El artículo 128 de la Constitución de Chile prevé que una vez aprobado el proyecto por las cámaras del Congreso, pasará al Presidente de la República asignándole la competencia para objetar total o parcialmente. En el primer caso si las cámaras insistieren en su totalidad por las dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada una de ellas, el Presidente tiene la obligación de promulgar dicho proyecto, a menos que consulte a la ciudadanía mediante plebiscito. En el segundo caso la Constitución contempla varios supuestos. Así, puede ocurrir que las Cámaras, con el voto conforme de las tres quintas o dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada una de ellas, según corresponda de acuerdo con el artículo 127, aprueben las observaciones del Presidente, en cuyo caso el proyecto se devolverá al Presidente para su promulgación. Ahora bien, si las Cámaras no aprueban algunas o todas las observaciones del Presidente no habrá reforma constitucional en aquello relativo a las discrepancias. Sin embargo, si ambas Cámaras insistieren por los dos tercios de sus miembros en ejercicio, en la parte del proyecto aprobado por ellas, se devolverá al Presidente la parte del proyecto que haya sido objeto de insistencia para su promulgación. En este caso podrá consultarse a la ciudadanía para que se pronuncie mediante un plebiscito, respecto de las cuestiones en desacuerdo.

- . En la Constitución de la República de Sudáfrica se encuentra también prevista la

posibilidad de que el Presidente de la República formule objeciones en contra de actos reformatorios. En la sección 74 se regulan los procedimientos de reforma constitucional precisando, en su numeral 9, que una vez aprobado debe ser presentado ante el Presidente para su sanción. A su vez en la sección 79, denominada “Aprobación de proyectos” se regula la posibilidad de que el Presidente impulse el trámite de reconsideración cuando tenga dudas sobre la constitucionalidad del proyecto resultando aplicable a las reformas de la Constitución según lo prevé el literal b) del numeral 3 de la referida sección. Así las cosas, si el Presidente tiene las anotadas dudas de constitucionalidad debe formularlas a la Asamblea Nacional a fin de que reconsidere el proyecto. En la reconsideración, además de la asamblea y en determinados supuestos, debe participar el denominado Consejo Nacional de Provincias. Una vez reconsiderado, si se satisfacen las dudas del Presidente, deberá proceder a sancionarlo y firmarlo. Si no ocurre lo anterior, el Presidente se encuentra habilitado para sancionar y firmar el proyecto o para plantear el asunto ante la Corte Constitucional a fin de obtener una decisión sobre el particular. Si se solicita un pronunciamiento de la Corte y esta afirma la constitucionalidad del proyecto el Presidente se encuentra obligado a sancionar y firmar el proyecto.

3.2.2.5. La ausencia de obligación de sancionar los actos legislativos y la posibilidad de formular objeciones gubernamentales.

3.2.2.5.1. No es procedente negar la facultad del Congreso de la República para adoptar un régimen legal que autorice y regule las objeciones gubernamentales en contra de actos legislativos, argumentando que tales actos no demandan sanción presidencial. Esta perspectiva es equivocada, en la medida en que presupone que el reconocimiento de la obligación de surtir la sanción presidencial, es una condición necesaria para admitir la procedencia de las objeciones. Según tal postura se trataría de comportamientos gubernamentales que deben existir simultáneamente y ejercerse de manera alternativa: el presidente sanciona u objeta. A mi juicio esta interpretación no se desprende de la Constitución, tal y como a continuación se explica.

3.2.2.5.2. El artículo 165 de la Constitución prescribe que, una vez aprobado un proyecto de ley por las Cámaras, pasará al Presidente para la sanción. La lectura detenida de las disposiciones constitucionales relacionadas con este asunto permite constatar que, desde la perspectiva de la posición del Presidente de la República, sanción presidencial y objeción

gubernamental no son necesariamente comportamientos alternativos ineludibles -caras de la misma moneda-. Del examen conjunto de los artículos 165, 166, 167 y 168 es posible concluir que la Constitución reconoce tres posibilidades diversas: en primer lugar que el Presidente sancione el proyecto de ley; en segundo lugar que el Gobierno formule objeciones por inconveniencia e inconstitucionalidad; finalmente, que el proyecto no sea objetado ni tampoco sancionado por el Gobierno Nacional.

3.2.2.5.3. A diferencia de otros sistemas jurídicos en los que esta última opción -no sanción- puede incluso implicar el aniquilamiento del proyecto, el ordenamiento constitucional colombiano prevé que cuando el Presidente de la República no concurre a sancionarlo, lo hará el Presidente del Congreso. Esta posibilidad de actuación, explícitamente prevista en el artículo 168 de la Constitución, permite aceptar que la sanción por parte del Presidente de la República no es una condición insustituible para el nacimiento a la vida jurídica de un acto legislativo, y por ello, la procedencia de las objeciones gubernamentales frente a actos legislativos no es incompatible con la Constitución. En esa medida puede admitirse como posible -aunque no ordenado- que aún en vigencia el precedente de la sentencia C-543 de 1998, el legislador orgánico autorice al Presidente de la República para objetar la aprobación de un acto legislativo.

3.2.2.5.4. La pretendida relación de dependencia entre el deber de sancionar y la facultad de objetar, parece apoyarse en la consideración de la sanción como un acto de aprobación y la objeción como un acto de repudio. En la sentencia C-543 de 1998 sostuvo este Tribunal:

"Además, debe agregarse que los Actos Legislativos mediante los cuales el Congreso reforma la Constitución no requieren de sanción presidencial, porque las decisiones de la voluntad constituyente no pueden, por su misma naturaleza, quedar subordinadas a la aquiescencia de ningún poder constituido, salvo la competencia estricta y precisa atribuida a la Corte para efectos del control formal."

Esta conclusión se fundamentó en el argumento según el cual establecer tal requisito implicaría subordinar la voluntad constituyente a los poderes constituidos. En esa medida, siendo el Presidente de la República uno de tales poderes, el requerimiento de su intervención para sancionar la ley tendría como efecto someter o doblegar la decisión del

poder constituyente.

Sin embargo, varias decisiones de la Corte Constitucional dejan claro que el trámite correspondiente a la sanción presidencial no es un instrumento que le permita al Presidente de la República aceptar o no una ley. Así, en la sentencia C-256 de 1998 señaló lo siguiente al caracterizar la referida figura:

“Ahora bien, la sanción es un requisito esencial en el sentido de ser un trámite constitucionalmente ordenado, que debe cumplirse y por medio del cual el gobierno participa de la función del Congreso en la etapa final del período de expedición de la ley. Empero, es pertinente detenerse en el alcance de esa participación, ya que si bien constituye un paso más en el proceso legislativo no convierte al gobierno en legislador, pues la cotitularidad del poder legislativo, propia de las monarquías constitucionales decimonónicas que radicaban la potestad de hacer las leyes en la representación popular y en el rey, resulta extraña en una república como la organizada en las constituciones de 1886 y de 1991.

La sanción, en consecuencia, no implica decisión de ninguna índole sobre el contenido del proyecto de ley aprobado por las cámaras, ya que lejos de fijar o determinar ese contenido lo que le corresponde al Presidente de la República es “atestiguar la idoneidad del acto y la regularidad en cuanto al cumplimiento de los trámites cumplidos en su expedición”, (...) dando fe “de su existencia, libre de la suspensión de resultados que causan las objeciones presidenciales y trámites subsiguientes” (...).

Tampoco concierne al ejecutivo por virtud de la sanción otorgar un consentimiento para que el proyecto debatido y aprobado por el Congreso pueda finalmente convertirse en ley, dado que la sanción constituye una especie de acto debido al que ha de proceder el presidente por mandato constitucional, que era perentorio en la Carta de 1886 y sigue siéndolo en la actual.

En efecto, se señalaba en la Carta derogada y se señala en la que ahora rige que si transcurren los términos previstos sin que se hayan formulado objeciones a un proyecto de ley, el presidente “deberá sancionarlo”; así mismo ambos textos constitucionales son claros al indicar que en caso de haberse presentado objeciones por motivos de inconveniencia el Presidente “sancionará”, sin poder presentar nuevas objeciones el proyecto que

reconsiderado, “fuere aprobado por la mitad mas uno de los miembros de una y otra cámara” y, tratándose de objeciones por motivos de inconstitucionalidad, se lee en las dos constituciones que el fallo del órgano encargado de efectuar el control de constitucionalidad “obliga al Presidente a sancionar la ley”, y también coinciden la Carta derogada y la vigente al indicar que si el Presidente no cumple “el deber” de sancionar las leyes, en los términos y condiciones establecidas, “las sancionará y promulgará el Presidente del Congreso”.

Así las cosas, por cuanto la sanción que el gobierno imparte a los proyectos de ley es un deber que para nada incide en el contenido material de tales proyectos, carece del carácter sustantivo que la demandante le atribuye y comparte, por ende, la naturaleza formal de los diversos actos que integran el procedimiento orientado a la formación de las leyes, naturaleza que no sufre modificación por la sola circunstancia de que la tantas veces mencionada sanción sea cumplida por el gobierno y no por el órgano de representación popular.” (Subrayas y negrillas no hacen parte del texto original)

Una orientación semejante a la expuesta se encuentra en la sentencia C-932 de 2006 en la que la Corte expresó lo siguiente:

“ Esta participación del Gobierno en el trámite legislativo no lo convierte en un colegislador, porque la sanción implica decisión de ninguna índole sobre el contenido del proyecto de ley aprobado por las cámaras, ya que lejos de fijar o determinar ese contenido lo que le corresponde al Gobierno es “atestiguar la idoneidad del acto y la regularidad en cuanto al cumplimiento de los trámites cumplidos en su expedición” (...), y dar fe “de su existencia, libre de la suspensión de resultados que causan las objeciones presidenciales y trámites subsiguientes” (...).

En esa medida la sanción presidencial no puede ser entendida como una aprobación de la labor legislativa del Congreso porque “[t]ampoco concierne al ejecutivo por virtud de la sanción otorgar un consentimiento para que el proyecto debatido y aprobado por el Congreso pueda finalmente convertirse en ley, dado que la sanción constituye una especie de acto debido al que ha de proceder el presidente por mandato constitucional, que era perentorio en la Carta de 1886 y sigue siéndolo en la actual”(...).

No puede por lo tanto el Gobierno al momento de la sanción alterar o modificar el proyecto

de ley debido a que su deber jurídico es “sancionar las leyes conforme al texto de las mismas aprobado por el Legislador, que es el órgano competente para su expedición conforme al artículo 150 de la Carta, así como para introducirles modificaciones” (...).”[26](Subrayas y negrillas no hacen parte del texto original)

3.2.3. En síntesis, dada la naturaleza “legislativa” del proceso constituyente -en términos de la ley orgánica-, la facultad de objeción gubernamental es apta para hacer parte del procedimiento de formación de los actos legislativos. La Constitución Política no prohíbe la objeción de los actos reformatorios de la Constitución y, en esa medida, el Congreso de la República puede optar por extender la facultad de objetar proyectos de ley a los actos legislativos, como en efecto lo hizo el artículo 227 del Reglamento del Congreso.

Los artículos acusados han debido ser declarados exequibles, por inexistencia de omisión legislativa relativa en tanto en ellos debe entenderse incluida la facultad de objeción gubernamental de los actos legislativos, de conformidad con lo previsto en el artículo 227 de la Ley 5 de 1992.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

MAGISTRADO

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

NILSON PINILLA PINILLA

A LA SENTENCIA C-083/13

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Aplicación del principio pro actione (Salvamento de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Condiciones (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente D-9209.

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 197, 198 y 199 de la Ley 5^a de 1992 “por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”.

Magistrado ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.

Respetuosamente, sintetizo la razón por la cual salvé mi voto en la decisión adoptada por la Sala Plena de esta Corte, que se declaró inhibida por estimar que la demanda correspondiente no cumplía las condiciones exigidas para poder emitir una decisión de fondo.

Como he expuesto en oportunidades precedentes, esta Corte puede estar más dispuesta a aplicar el principio pro accione[28], aún ante demandas que, en parte como la que da lugar a este caso, impliquen ocuparse de las eventuales omisiones legislativas relativas[29], habida cuenta de la existencia de un precepto legal a cotejar con el texto superior, del que emane el deber constitucional incumplido por el legislador.

Así, esta corporación ha resaltado la importancia del control sobre las omisiones legislativas relativas, para asegurar la efectividad de la encomendada guarda de la integridad de la Constitución (art. 241 Const.), pues de esta forma, sin afectar la autonomía del órgano legislativo que ya ha decidido ocuparse de una determinada materia, dentro de su facultad de configuración, se garantiza que las normas de tal manera expedidas no ignoren los criterios y deberes mínimos, que por decisión del constituyente deben atenderse en relación con el tema respectivo.

En este caso específico, el demandante proponía, con exiguo pero entendible rigor, un estudio que frecuentemente ha efectuado esta corporación en torno a que las omisiones legislativas relativas acarreen vulneración de la Constitución, en este caso de los artículos 1°, 4°, 113 y 188 superiores.

En sus decisiones sobre posibles omisiones legislativas relativas, la Corte se ha referido a las circunstancias que deben concurrir para que esta situación pueda tenerse por acreditada, planteando la necesidad de verificar la presencia de cinco elementos

esenciales[30]:

“(i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador.”

Ahora bien, si es posible vislumbrar la enunciación de tales ítems en la demanda, ello daría pie para efectuar el estudio de fondo, independiente de la decisión de declarar o no comprobada la omisión endilgada al legislador.

Por lo anterior, no implicaba reemplazar al accionante entender su demanda y resolver de fondo, al verificar que del escrito podía colegirse: i) la existencia de una norma legal a cotejar (artículos 197, 198 y 199 L. 5^a/92); ii) la enunciación de la posible exclusión que la norma efectuó respecto de las consecuencias jurídicas (objeciones presidenciales a proyectos de acto legislativo); iii) la advertencia sobre la ausencia de un principio de razón suficiente, que permitiese avalar tal exclusión; iv) una argumentación admisible sobre la eventual vulneración a los principios fundamentales de separación y equilibrio de los poderes públicos (art. 1° y 113 Const.) y la supremacía constitucional (art. 4° Const.) que implicaba omitir, en la regulación acusada, la equiparación entre las objeciones a proyectos de ley y aquellas formuladas a proyectos de acto legislativo; y por último, v) la acusación de que dicha omisión constituía un frontal incumplimiento a un deber constitucional.

En los anteriores términos, dejo resumidos los argumentos que sustentan la razón de mi respetuoso disentimiento en el expresado aspecto.

Fecha ut supra

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

[1] Se citan, en concreto, las Sentencia C-222 de 1997, C-543 de 1998, C-208 de 2005, C-180 de 2007 y C-178 de 2007.

[2] La norma en cita dispone que: “Artículo 227. Reglas de procedimiento aplicables. Las disposiciones contenidas en los capítulos anteriores referidas al proceso legislativo ordinario que no sean incompatibles con las regulaciones constitucionales, tendrán en el trámite legislativo constituyente plena aplicación y vigencia.”

[3] Al respecto, se pueden consultar las sentencias C-447 de 1997, C-509 de 1996 y C-236 de 1997.

[4] Decreto 2067 de 1991, art. 6.

[5] Sentencia C-874 de 2002. En el mismo sentido se pueden consultar las Sentencias C-954 de 2007, C-623 de 2008, C-894 de 2009, C-055 de 2013 y C-281 de 2013. En esta última expresamente se expuso que: “Aun cuando en principio, es en el auto admisorio donde se define si la demanda cumple o no con los requisitos mínimos de procedibilidad, ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acción, llevada a cabo únicamente por cuenta del magistrado ponente, razón por la cual, la misma no compromete ni define la competencia del pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley (CP art. 241-4-5).”

[6] Sentencia C-543 de 1996.

[7] Al respecto, en la Sentencia C-664 de 2006 se expuso que: “Las omisiones legislativas hacen referencia a la inactividad del legislador o el incumplimiento por parte de este último de su deber de legislar expresamente señalado en la Constitución. No se trata, entonces, simplemente de un no hacer sino que consiste en un no hacer algo normativamente predeterminado, se requiere por lo tanto la existencia de un deber jurídico de legislar respecto del cual la conducta pasiva del legislador resulta constitucionalmente incompatible para que ésta pudiera ser calificada de omisión o inactividad legislativa, en otro supuesto se trataría de una conducta jurídicamente irrelevante, meramente política, que no infringe

los límites normativos que circunscriben el ejercicio del poder legislativo”

[8] Sobre el tema se pueden consultar las Sentencias C-540 de 1997 y C-041 de 2002.

[9] Cfr. Las Sentencias C-543/96 y C-1549/2001.

[10] El inciso 1º del artículo 197 de la Ley 5ª de 1992 dispone que: “Si el Gobierno objetare un proyecto de ley, lo devolverá a la Cámara en que tuvo origen.”, mientras que el artículo 165 del Texto Superior señala: “Aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras, pasará al gobierno para su sanción. Si éste no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley; si lo objetare, lo devolverá a la cámara en que tuvo origen” (Subrayado y sombreado por fuera del texto original).

[11] El inciso 2º del artículo 197 de la Ley 5ª de 1992 establece que: “Si las Cámaras han entrado en receso, deberá el Presidente de la República publicar el proyecto objetado dentro de los términos constitucionales.”, mientras que el inciso 2º del artículo 166 Superior dispone: “Si transcurridos los indicados términos, el gobierno no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo. Si las Cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos”. (Subrayado y sombreado por fuera del texto original).

[12] El artículo 198 de la Ley 5ª de 1992 consagra que: “El Gobierno dispondrá de seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto, si no consta de más de veinte (20) artículos; de diez (10) días si el proyecto contiene de veintiuno (21) a cincuenta (50) artículos; y hasta de veinte (20) días cuando los artículos sean más de cincuenta (50).”, mientras el inciso 1º del artículo 166 del Texto Superior establece que: “El gobierno dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta”.

[14] En este mismo sentido, en la Sentencia C-454 de 2006 se dijo que: “(...) la admisibilidad de un cargo de inconstitucionalidad derivado de omisión legislativa relativa exige la determinación del objeto normativo sobre el cual recae la impugnación, lo cual se obtiene vinculando la omisión que se acusa a una norma específica contra la cual se dirige

la demanda, y a la que es posible imputar válidamente el contenido normativo que se echa de menos”.

[15] Subrayado y sombreado por fuera del texto original.

[16] “Artículo 1.- Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

[17] “Artículo 4.- La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. // Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades”.

[18] “Artículo 113.- Son ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial. // Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado”.

[19] “Artículo 188.- El Presidente de la República simboliza la unidad nacional y al jurar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, se obliga a garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos”.

[20] Sentencias C-818 de 2005, C-713 de 2008, C-634 de 2011.

[21] Ello fue así indicado en la sentencia C-122 de 2011 en la que, adicionalmente se explicó: “(...) Este tipo de control se realiza a solicitud de parte en un proceso judicial o ex officio por parte de la autoridad o el particular al momento de aplicar una norma jurídica que encuentre contraria a la Constitución (...”).

[22] Incluso en el caso de que el Congreso entre en receso el Presidente de la República tiene el deber de sancionar el proyecto o de publicar las objeciones. Esta es una diferencia importante con la regulación del denominado pocket veto reconocido por el ordenamiento constitucional de EEUU y que permite que el Presidente aniquele una iniciativa del Congreso cuando, transcurriendo los plazos para la presentación de observaciones, entra en receso.

Ello se encuentra previsto en el numeral 2, de la sección 7 del artículo 1 de la Constitución.

[23] Desde sus primeros años la Corte se ocupó de delimitar el ámbito temático comprendido por la reserva orgánica para la expedición del reglamento del Congreso. En esa dirección y confirmando que esta materia se encuentra comprendida por la reserva de ley orgánica pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias C-025 de 1993, C-482 de 2008 y C-172 de 2010.

[24] En la sentencia C-162 de 2008 la Corte se refirió a esta categoría indicando lo siguiente: "En esa medida la garantía institucional no asegura un contenido concreto, ni un ámbito de competencias determinado e inmodificable, sino la preservación de los elementos identificadores de una determinada institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar, de lo que resultarían importantes diferencias con la figura de los derechos fundamentales."

[25] Esta exigencia se funda en el criterio de interpretación sistemática de la Constitución reconocido por la Corte en la sentencia T-116 de 2004. Allí sostuvo: "Es decir, no basta una interpretación aislada de los preceptos de la parte orgánica, sino que ha de garantizarse que tal interpretación resulte armónica con el sistema de derechos de la Carta, así como con su diseño axiológico. Así, se tiene una triple regla de análisis sistemático: la parte orgánica debe ser interpretada de manera sistemática con los elementos estrictamente orgánicos y, a la vez, dicho ejercicio hermenéutico debe armonizarse con el sistema de derechos. Finalmente, este resultado ha de ser compatible con el sistema axiológico de la Constitución."

[26] Ello ha sido reiterado, por ejemplo en el Auto 206 de 2010

[27] En la experiencia constitucional colombiana, tal y como se advertía en la ponencia presentada a la Sala Plena, ante la ausencia de sanción por el Presidente de la República de un proyecto de ley han sido previstas diferentes soluciones que se caracterizan, en todo caso, por privilegiar el respeto a la decisión del Congreso de la República cuando se han cumplido los trámites legislativos requeridos.

[28] Los requisitos formales para la presentación de una demanda, (i) no debe tener tal

rigorismo que haga nugatorio ese derecho ciudadano, (ii) debiendo propender la corporación hacia un fallo de fondo y no uno inhibitorio, por lo cual (iii) la duda debe resolverse a favor del actor.

[29] Cfr. entre otros, los fallos C-185 de marzo 13 de 2002, M. P. Rodrigo Escobar Gil; C-823 de agosto 10 de 2005, M. P. Álvaro Tafur Galvis; y C-394 de mayo 23 de 2007, M. P. Humberto Sierra Porto.

[30] C-185 de 2002, reiterada en C-942 de noviembre 24 de 2010, M. P. Juan Carlos Henao Pérez.